



VOTO

PROCESSO: 00058.034495/2025-71

INTERESSADO: AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL, PASSAREDO TRANSPORTES AEREOS S.A

RELATOR: LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO

1. DA COMPETÊNCIA DA DIRETORIA COLEGIADA

1.1. Os incisos X, XXXV e XLIII do art. 8º da Lei nº 11.182/2005, conferem competência à Anac para regular e fiscalizar, entre outros aspectos, os serviços aéreos, a formação e o treinamento de pessoal e a habilitação de tripulantes; reprimir infrações à legislação e aplicar as sanções cabíveis; e decidir, em último grau, sobre as matérias de sua competência.

1.2. A Resolução nº 381/2016, que trata do Regimento Interno da Anac, apresenta no caput do art. 9º que compete à Diretoria da Agência, em regime de colegiado, analisar, discutir e decidir em instância administrativa final as matérias de competência da Anac.

1.3. Por sua vez, o art. 65 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, dispõe que: “Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.”

1.4. Tendo, do presente PAS, resultado sanção, verificam-se cumpridas as condições dispostas na Resolução nº 472/2018, art. 50, *caput*, para o julgamento de pedido de revisão pela Diretoria e art. 51, para a aferição de admissibilidade do pedido de revisão também por este Colegiado.

1.5. Do exame dos dispositivos legais acima citados, conclui-se ser da Diretoria Colegiada da ANAC a competência para deliberar a respeito da matéria em exame.

2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

2.1. De início, há de se destacar o entendimento amplamente pacificado nesta Agência^[1] em acompanhamento à orientação jurídica exarada pela Procuradoria Federal junto à ANAC - PFE-ANAC, por meio do Parecer nº 0033/2017/PROT/PFEANAC/PGF/AGU^[2], de 21/02/2017, no sentido de que não há previsão de pedido de reconsideração em face de decisão da Diretoria que já analisou, **em última instância**, Recurso Administrativo, *in verbis*:

32. A regulamentação da ANAC não prevê, para o caso em tela, uma outra instância recursal, pelo que a decisão da Diretoria, ao julgar o recurso, põe fim ao processo administrativo de apuração de infração e consolidação de sanções. Tampouco cuida a decisão da Diretoria de decisão de primeiro grau, originária, situação em que deveria ser conferido ao administrado apelar das razões da decisão, para o que a insatisfação do administrado daria ensejo a que a Diretoria pudesse revisitar a decisão. Assim, a decisão recursal da Diretoria fez transitar em julgado a discussão quanto à apuração da conduta infracional contratual e à consolidação da sanção pecuniária.

(...)

47. *Não há, portanto, fora dessa hipótese, previsão do pedido de reconsideração como instrumento similar ao recurso. Não é ele instrumento hábil a fazer a Administração revisitar a decisão e tampouco lhe restituir o dever de reavaliar a conclusão a que chegou no exercício de subsunção da sua deliberação anterior.*

48. *Assim, nos casos em que apresentado pedido de reconsideração ou qualquer outra petição em que a parte se insurge contra da Diretoria que não seja adotada em instância única, a manifestação deve ser recebida como mero exercício do direito de petição do interessado e eventual alteração da decisão deve levar em conta os limites de revisitação da coisa julgada administrativa, nos termos tratados no tópico supra. Ou seja, o pedido de reconsideração só deve levar à mudança da decisão quando preenchidos os requisitos do instituto da revisão ou quando a decisão esteja evitada de ilegalidade.*

(...)

51. *Compete à Diretoria Colegiada, como órgão prolator da decisão recursal que ora se rediscute, identificar se houve ilegalidade na decisão anterior. Tendo havido ilegalidade, deve esta ser apontada e os seus contornos delineados para, com base no disposto na Lei nº 9.784, de 1999, aplicar-se o regramento ali previsto. Também compete à Diretoria, identificar se, no caso, há ou não elucidação de fatos novos, supervenientes, o que parece já ter restado afastado na decisão recursal que ora se rediscute. (grifei)*

2.2. Ademais, o órgão jurídico da Agência também orientou que, diante da falta de previsão na legislação de regência e pela especificidade do processo administrativo, o pedido de reconsideração serve, de toda forma, para registrar a insatisfação do administrado, como direito de petição que lhe é assegurado constitucionalmente. Ademais, se preenchidos os requisitos da revisão, de que trata o art. 65 da Lei nº. 9.784, de 1999, deve impulsionar a revisitação da decisão nos estreitos limites permitidos pelo instituto de que trata o dispositivo.

2.3. No presente caso, uma vez que o processo foi julgado em instância final e não tendo sido configurada qualquer ilegalidade do ato, resta observar se seria aplicável o instituto da revisão nos termos do art. 65 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 e do art. 50 da Resolução nº 472/2018:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada. (Lei 9.784/99)

Art. 50. O PAS de que resulte sanção poderá ser revisto, a qualquer tempo, pela Diretoria, quando surgirem fato novo ou circunstância relevante suscetível de justificar a inadequação da sanção aplicada. (Resolução nº 472/18)

2.4. Ainda, seguindo orientação da PFE-ANAC com relação à abrangência das expressões “fatos novos” ou “circunstâncias relevantes”^[3], e suas pertinências em análises revisionais, destaco o excerto a seguir do Parecer nº 00485/2016/PROT/PFEANAC/PGF/AGU, de 22/12/2016:

(...) Segundo a legislação aplicável à espécie, tal **pedido de revisão**, que pode ser deflagrado a qualquer tempo, pela própria Administração ou pelo interessado, possui alguns pressupostos específicos, a saber, a existência de fatos novos e/ou de circunstância relevantes, e que estes sejam aptos a alterar a conclusão sancionatória anterior.

10. Segundo o sempre preclaro administrativista José dos Santos Carvalho Filho [2], são considerados fatos novos e circunstâncias relevantes, para os fins desta lei:

a) **Fatos Novos – Fatos novos** são aqueles não levados em consideração no processo original de que resultou a sanção **por terem ocorrido a posteriori**. O sentido de “novo” no texto guarda relação com o tempo de sua ocorrência e, por conseguinte, com sua ausência para análise ao tempo em que se apurava a infração. O fato novo pode alterar profundamente a conclusão antes firmada, protagonizando convicção absolutória no lugar do convencimento sancionatório adotado na ocasião. Surgindo fato dessa natureza, não seria mesmo justo que perdurasse a sanção, decorrendo daí que esta deve ser anulada ou modificada conforme a hipótese, mas não mantida da forma como foi imposta.

Do exposto não é difícil notar que, se um fato já existia ao momento em que tramitava o processo original, mas, por qualquer razão, não foi levado em conta na apreciação global do processo, talvez por culpa (desinteresse ou inércia) do próprio administrado, não se pode considerar o evento como fato novo. O pedido revisional, por isso, deve ser indeferido.

(...)

b) **Circunstâncias relevantes – Circunstâncias relevantes** também são fatos justificadores da alteração do ato punitivo, mas enquanto a ideia de fatos novos se baseia no fator tempo, considerado o momento da tramitação do processo, **a de circunstâncias relevantes leva em conta não o tempo, mas a importância do fato para chegar-se à revisão da sanção**. (Grifo meu)

2.5. Isto posto, em resumo, a empresa alega a existência de “circunstâncias relevantes” suscetíveis a justificar a inadequação da sanção aplicada ou a “esclarecimentos relativos às razões de decidir”, que, em tese, permitiria afirmar que não houve risco a segurança nas 2.707 operações suscitadas e que, ainda que houvesse irregularidades documentais observadas, essa afirmativa não atestaria ausência de aeronavegabilidade, razão pela qual não poderia ensejar a conclusão de que as referidas operações aconteciam de forma insegura. Requer ao final, por conseguinte, o conhecimento e a tramitação do presente pedido de reconsideração “pois demonstra que a fundamentação para a aplicação da cassação da certificação considerou irregularidades que, data maxima venia, não aderem exatamente à situação dos fatos e por isso devem ser consideradas no Voto Condutor”.

2.6. Destarte, ao tempo que recepciona-se o pleito da Passaredo como “pedido de revisão”, avalia-se que tal manifestação não revela “fatos novos” nem “circunstâncias relevantes” que possam modificar a decisão final proferida.

2.7. Excepcionalmente, a título de esclarecimento face à aplicação da penalidade capital à empresa, qual seja, de cassação do Certificado de Operador Aéreo - COA nº 2009-06-0PTB-01-02/ANAC, repisa-se a seguir, alguns aspectos que foram levados em consideração no curso da relatoria e fundamentaram a decisão final, mas que, nesta última manifestação, a autuada ainda questiona.

2.8. Em primeiro lugar, é importante destacar que os pontos apresentados à Diretoria após a decisão final desta Agência deveriam ter sido submetidos em sede recursal. Isso porque o racional desses argumentos constaram em sua Defesa administrativa de primeira instância e foram devidamente considerados por aquela autoridade decisória. No entanto, à vista do silêncio da autuada sobre essa matéria em seu Recurso, entende-se que o regulado se conformou às razões de decidir adotadas pela primeira instância, senão vejamos um excerto desta Decisão^[4] proferida pela CCPI/SPO:

“Diante do exposto acima, verifica-se que o setor técnico já contrapôs, de maneira muito clara, nos Relatórios de Ocorrência constantes dos autos, os argumentos em questão, esclarecendo que as irregularidades constatadas se basearam em itens que constavam do manual da própria empresa aérea como sendo itens de inspeção obrigatória, sendo que tal designação é prevista no normativo desta Agência que seja feita pelo agente regulado enquanto detentor de certificação pelo RBAC 121.

Assim, não é cabível que, após ser constatado por esta Agência o descumprimento das inspeções requeridas para vários itens, a justificativa da empresa seja de que a análise por um outro prisma constataria que os itens não estariam compreendidos como itens de inspeção obrigatória. Tal argumento, já plenamente afastado pelo setor técnico nos Relatórios de Ocorrência, só reforça todo o cenário descrito pelos agentes fiscais no sentido de restar **evidenciada a falta de aderência aos procedimentos estabelecidos nos manuais da empresa, que foi constatada de forma generalizada nas ações de vigilância das Operações Assistidas**.

Ora, se o argumento da empresa é que poderia classificar determinados itens como não sendo de inspeção obrigatória, caberia a ela ser minimamente diligente no sentido de endereçar as ações necessárias para promover a mudança da lista que foi por ela mesmo estabelecida, porém o que se vê é a **falta de ações da empresa no sentido de promover a conformidade, especialmente quanto ao cumprimento dos procedimentos técnicos estabelecidos**.”

2.9. Com essa ressalva, em apertada síntese, a empresa alega:

- a) que a edição da Instrução Suplementar nº 120-016B, de 2 de maio de 2023, teria modificado os critérios para classificação dos itens enquadrados como de inspeção obrigatória (IIO);
- b) que a alteração dos critérios teria como consequência a reclassificação de 27 dos 32 itens supostamente listados como IIO nos autos de infração, com a manutenção de apenas 5 itens na categoria de IIO; e
- c) para os 5 itens de inspeção obrigatória, a disponibilidade de inspetores nas bases de manutenção comprovaria a realização das inspeções tendo havido falha documental do registro da sua execução, não se podendo afirmar aumento do risco da operação ou grave falha que indicasse ausência de aeronavegabilidade das aeronaves envolvidas.

2.10. Antes de ater às alegações, é necessário esclarecer que os autos de infração nº 648.I/2025 e 649.I/2025, assim como a decisão em primeira instância proferida pela SPO, e mesmo o Voto condutor da decisão final, todos trataram de 20 manutenções em itens classificados como IIO pela empresa, não havendo qualquer referência neste PAS para se falar em tratamento de 32 itens como arguido no pedido de revisão. Portanto, o presente Voto, de maneira coerente com os dados trazidos desde a peça inaugural deste processo, considera as 20 manutenções em itens IIO detalhadas no Relatório de Ocorrência e nos documentos a que o relatório menciona.

2.11. No que diz respeito a uma possível classificação mais rigorosa da empresa em relação ao critério apresentado na Instrução Suplementar nº 120-016B, tal argumento foi apresentado no âmbito da defesa prévia, tendo sido adequadamente enfrentado pela SPO em sua Decisão.

2.12. A título de "circunstância relevante", assevera a empresa que a revisão "B" da Instrução Suplementar nº 120-016, em vigor a partir de 2 de maio de 2023, alterou os critérios para a classificação dos itens de inspeção obrigatória por parte da empresa, pois teria incluído um fluxograma com novos critérios. Igualmente, tal alegação não deve prosperar.

2.13. A IS nº 120-016B, intitulada "Manutenção realizada por empresas de transporte aéreo", tem como objetivo, dentre outros, apresentar o conceito de Programa de Manutenção de Aeronavegabilidade Continuada (PMAC) de uma empresa aérea. Um dos elementos que compõem o PMAC são os itens de inspeção obrigatória (IIO), cujo conceito e orientações para a sua identificação constam detalhados na seção 7.8 do documento. Em uma simples análise do processo que fundamentou a revisão "B" da IS^[5], verifica-se que a citada seção sofreu apenas mínimos ajustes redacionais, sem qualquer alteração quanto ao conceito ou aos critérios que são utilizados como guia para a classificação dos IIO pelas empresas. Cabe enfatizar ainda que, ao se avaliar a revisão "A" da IS nº 120-016^[6], superada pela revisão "B" vigente, e que se encontra disponível ao público por meio do repositório *Pergamum*^[7] da ANAC, constata-se que o fluxograma citado pela Passaredo já estava presente no documento como "Figura 2" da subseção 7.8.1.2 da IS. Ressalta-se que tal diagrama não sofreu qualquer alteração na Revisão "B" da instrução suplementar, indo de encontro ao cerne da irresignação revisional suscitada pela Passaredo.

2.14. Cabe relembrar que o conceito de IIO possui sua origem na normatização da *Federal Aviation Administration* (FAA). Detalhado na *Advisory Circular* (AC)120-16^[8], o IIO (ou *Required Inspection Item* – RII, na sigla em inglês), é um conceito consagrado estabelecido pela autoridade americana, e a ANAC adota, há vários anos, os mesmos critérios para identificação dos IIO definidos pela FAA. O citado fluxograma é uma versão traduzida do mesmo diagrama presente na AC 120-16. Portanto, a alegada alteração de critérios na IS nº 120-016B para definição dos itens IIO - sobretudo quanto ao citado fluxograma, como já salientado, não ocorreu.

2.15. No que tange ao arrazoado apresentado de que havia inspetores nas bases da Passaredo, conforme escalas apresentadas, e que teria havido apenas ausência de registro de realização das inspeções nos itens obrigatórios, a alegação não se sustenta. Primeiramente porque a simples presença dos profissionais nas bases de manutenção não é prova inconteste de sua atuação procedendo às inspeções obrigatórias. Além disso, quanto ao argumento de falha de registro, é importante salientar alguns princípios basilares que norteiam a aviação civil.

2.16. Sendo uma atividade fortemente regulamentada e, em linha com o padrão adotado mundialmente, documentar e registrar rigorosamente todas as manutenções e inspeções realizadas em suas aeronaves são requisitos mínimos e essenciais que qualquer operador aéreo deve ter por princípio fundamental. Se uma ação de manutenção não foi registrada nos livros técnicos da aeronave, ela é considerada, para todos os efeitos, sejam legais, operacionais ou técnicos como não executada. Os registros são, no sistema de aviação civil, um pilar imprescindível pois trata-se de evidência formal de que a manutenção foi realizada, fornecendo informações sobre quem a realizou, o que e quando foi feito, além de oferecer as referências técnicas utilizadas em tal ação, permitindo, portanto, sua ampla rastreabilidade. Em especial no contexto das inspeções obrigatórias, os registros são relevantes também para verificação, em auditorias, quanto ao profissional atuante como inspetor, de forma que se confronte a sua qualificação com o que é requerido para a posição em questão.

2.17. Por outro lado, a falta de realização das inspeções em IIO ou, como alega a autuada neste pleito revisional, a falta dos registros, revelou durante a Operação Assistida uma significativa deficiência do Sistema de Análise e Supervisão Continuada (SASC) da empresa. Desenvolvido para assegurar que o programa de manutenção seja eficaz e continuamente aprimorado, o descontrole da realização das inspeções em IIO descortinou a ineficácia desse importante mecanismo de garantia da segurança operacional. Pelo exposto, não encontra guarida a argumentação apresentada pela Passaredo de que teria havido mero descuido documental quanto aos registros das inspeções para os itens IIO das sete aeronaves impactadas.

2.18. Ainda é relevante compreender que o significado de aeronave em condição aeronavegável envolve, em essência, dois aspectos centrais: que a aeronave esteja em conformidade com o seu projeto de tipo aprovado, bem como que esteja em condição segura de operação^[9]. Nesse sentido, a realização das inspeções obrigatórias tem papel fundamental pois, ao passo em que permite verificar se a manutenção realizada manteve a aeronave conforme seu projeto de tipo – ou seja, conforme as condições em que tal modelo foi certificado – também possibilita a avaliação da real condição para operação segura do avião. Além disso, por ser uma inspeção realizada por um profissional não envolvido diretamente na execução da manutenção, ela agrega uma verificação independente adicional, de alta relevância considerando o contexto de um operador sob o RBAC nº 121. Assim, como amplamente tratado nos autos do processo, a ausência da realização das inspeções obrigatórias nas 20 manutenções realizadas revela que a Passaredo não conseguiu demonstrar perante esta Agência, que as aeronaves estavam aeronavegáveis para os voos realizados. Tal nível de incerteza quanto à condição de segurança das aeronaves é incompatível com o nível de complexidade em uma operação regular sob o RBAC nº 121, sendo consequente sua implicação à segurança operacional, tal qual como explanado no Voto SEI 11703415.

2.19. Por fim, cumpre reforçar que entre as motivações centrais que levaram à aplicação de penalidade de cassação do Certificado de Operador Aéreo (COA), inclui-se essas falhas sistêmicas da empresa na correção de não conformidades identificadas ao longo da Operação Assistida, inclusive em deficiências no Sistema de Análise e Supervisão Continuada (SASC) e no Sistema de Gestão da Segurança Operacional (SGSO) em que, um dos principais sintomas apurados, foi a perda de controle da execução das inspeções obrigatórias nos itens classificados pela própria Passaredo (SEI 11703415).

2.20. Portanto, tem-se que o pedido de revisão ora apresentado traz, em suma, argumentos já analisados em Decisões anteriores ou argumentos que não se caracterizam como fatos novos ou circunstâncias relevantes que demonstrem possível inadequação da sanção aplicada nos termos do art. 65, da Lei nº 9.784/1999 e dos arts. 50 e 51 da Resolução nº 472/18.

3. DO VOTO

3.1. Ante o exposto, **VOTO** pelo **NÃO CONHECIMENTO** do Pedido de Revisão (SEI 11742382) apresentado pela Passaredo Transportes Aéreos S.A, por não estarem presentes a existência de “fatos novos” ou “circunstâncias relevantes” que justifiquem a revisão da decisão desta Diretoria Colegiada (SEI 11703415), que resta mantida em todos os seus termos.

É como voto.

LUIZ RICARDO DE SOUZA NASCIMENTO
Diretor - Relator

[1] SEI 4615750 e 4635195

[2] SEI 0458156 - DESPACHO n. 00016/2017/PG /PFEANAC/PGF/AGU:

“Considerando a utilidade do entendimento fixado por esta Procuradoria Federal para outros casos que estejam sob análise da Douta Diretoria, inclusive em sede de reconsideração, recomendo o encaminhamento por Memorando aos Diretores da Agência Nacional de Aviação Civil.

Além disso, considerando o quanto exposto pela douta parecerista, e considerando não haver, nos normativos da ANAC, previsão para o pedido de reconsideração das decisões recursais tomadas pela Diretoria, recomenda-se encaminhamento do parecer à Assessoria Técnica para que, com urgência, revisite a sua praxe de intimar o administrado com a informação de que seria cabível o pedido de reconsideração.”

[3] Processo nº 60800.234446/2011-11 - SEI 0290128

[4] SEI 11554818

[5] SEI 00058.002839/2023-11

[6] IS nº 120-016A, editada em 3 de setembro de 2021 (SEI 00058.021088/2020-90)

[7] Repositório Pergamum - ANAC: <https://pergamum.anac.gov.br/>

[8] AC 120-16G - "Air Carrier Maintenance Programs"

[9] IS nº 91.403-001D - Item 4.1 - Definição de Aeronavegabilidade.



Documento assinado eletronicamente por **Luiz Ricardo de Souza Nascimento, Diretor**, em 08/07/2025, às 12:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.anac.gov.br/sei/autenticidade>, informando o código verificador 11756829 e o código CRC 14497357.